

CONSULTA/0341/2025/DDR/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

#### **EMENTA:**

**Administração Municipal – Projeto de Lei nº 62/2025, de iniciativa de parlamentar que "institui o Programa Vizinhança Solidária" – Competência legislativa – Interesse local – Não caracterização – Exercício da competência legislativa suplementar - Iniciativa concorrente, desde que não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal – Recomendação – Adoção de cautelas para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa) – Recomendação – Edição pelo Poder Legislativo de normas abstratas, cabendo ao Prefeito editar normas regulamentares específicas e pormenorizadas – Considerações.**

#### **CONSULTA:**

*"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 62/2025, que "Institui o Programa Vizinhança Solidária no Município de Mogi Mirim, e dá outras providências."*

*Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:*

*Competência de iniciativa.*

*Impacto da proposta no Município quanto a instituição do programa.*

*Efetividade do programa.*

*Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.*

*Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.*

*Aguardo o retorno com o parecer.”*

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Inicialmente, é oportuno destacar que a análise do mérito das proposições legislativas escapa às atribuições deste Corpo Jurídico. Nosso parecer limita-se, portanto, à avaliação da constitucionalidade, da legalidade e da conformidade formal da proposta, especialmente no que se refere à competência legislativa e à iniciativa adequada.

Assim sendo, cumpre-nos observar que o art. 30, incisos I e II da Constituição Federal estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

O interesse local pode refletir aspectos regionais ou nacionais, mas seu tratamento legislativo depende da predominância do interesse. Assim, nos casos em que uma matéria já esteja disciplinada por legislação estadual ou federal, a competência para suplementar do Município somente se legitima quando houver omissão ou necessidade de normatização específica da realidade local.

Nessa direção, destaca-se a lição de Alexandre de Moraes:

“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, ‘é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional’. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)” (cf. *in Direito Constitucional*, 32ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 519) (grifo nosso).

A matéria objeto da proposição em análise, parece-nos não ser considerada de interesse local, posto que não interessa somente aos cidadãos deste

Município, mas, sim, a toda uma coletividade, sendo, por conseguinte, de interesse regional e nacional.

Note-se, nessa direção, que, no âmbito no Estado de São Paulo, a Lei estadual nº 16.771/2018, que institui o Programa Vizinhança Solidária, ora implementado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo e respectivo Conselho Comunitário de Segurança, se houver, de tal e qual localidade.

Não podemos perder de vista, todavia, que a Constituição da República atribui aos Municípios o exercício da competência legislativa suplementar às legislações federal e estadual, no que couber (cf. inc. II do art. 30).

Logo, os Municípios brasileiros podem exercitar plenamente a competência legislativa suplementar às legislações federal e estadual, naquilo que for cabível e disser respeito ao interesse local, *quando aquelas forem omissas*.

Desta feita, nas partes em que a Lei estadual for omissa, é perfeitamente possível que o Município legisle. Assim, não vislumbramos vício de constitucionalidade material na proposição em análise.

No tocante à iniciativa legislativa, entendemos que a deflagração do processo legislativo em tela é de iniciativa concorrente – desde que, é claro, não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal –, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver § 1º do art. 61 da Constituição da República, § 2º do art. 24 da Constituição de São Paulo e incisos do art. 51 da Lei Orgânica do Município).

No entanto, recomendamos as seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa):

– Evitar a criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal; (ver art. 3º da proposição que “autoriza” uma serie de atribuições às Secretarias Municipais).

– Não editar lei meramente autorizativa;

– Não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.), à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração (ver art. 9º da proposição ora em análise), que, segundo o Supremo Tribunal Federal, “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (cf. in ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/12/2001).

Ressalta-se que é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos munícipes, no entanto não pode nem deve praticar atos concretos de administração.

Sobre o tema, destacamos a lição de Hely Lopes Meirelles:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, pp. 631 e 632).

Enfim, para evitar eventuais arguições de inconstitucionalidade formal, merecem ser revistas pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral, no exercício do controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo, as disposições constantes nos arts. 3º e 9º que, s.m.j., traduzem-se em imposições de novas obrigações aos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Municipal, o que violaria o princípio constitucional da separação dos poderes.

Diante do exposto, entende-se que, ressalvadas as exceções acima dispostas, não vislumbramos vício de constitucionalidade formal e material que impeça o regular processamento do projeto de lei em análise.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 18 de junho de 2025 .

Elaboração:

  
Daniela Diederichs Robic

OAB/SP 243.195

Consultor Jurídico

Aprovação

  
Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico